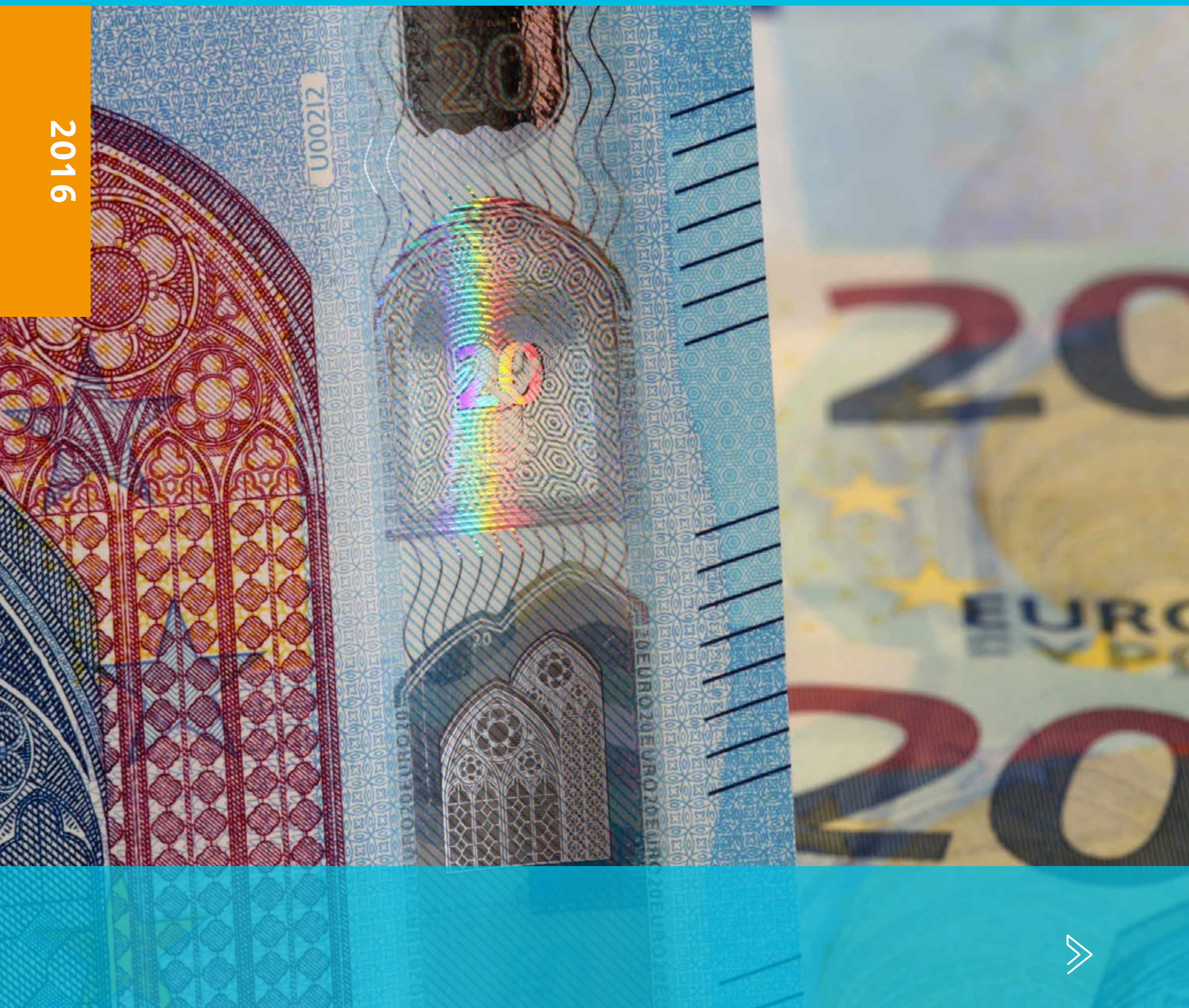
Algemene Rekenkamer

Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015

Ministerie van Algemene Zaken (III)

Rapport bij het jaarverslag

2016



Algemene Rekenkamer

Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 Ministerie van Algemene Zaken (III)

Rapport bij het jaarverslag

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording van ministers. De volgende vragen staan daarbij centraal:

- Wordt het geld besteed volgens de regels?
- Zijn de zaken goed geregeld op het departement?
- Heeft het beleid de gewenste resultaten?

Op basis van die vragen schetsen wij een beeld van hoe het departement ervoor staat. Wij presenteren onze wettelijke oordelen over de financiële informatie en de beleids- en bedrijfvoeringsinformatie in het jaarverslag. Daarnaast geven wij een oordeel over de bedrijfsvoering.

In dit rapport presenteren we de resultaten van ons onderzoek naar het Ministerie van Algemene Zaken (begrotingshoofdstuk III).

De tekst in dit document is vastgesteld op 2 mei 2016. Dit document is op 18 mei 2016 aangeboden aan het parlement.

De overige publicaties van de Algemene Rekenkamer op 18 mei 2016 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2015.

Inhoud

1 Onze conclusies

Algemene Zaken 'in control' over bedrijfsvoering
Het Ministerie van Algemene Zaken (AZ) heeft de bedrijfsvoering op orde. Het relatief kleine ministerie is zich bewust van het belang van goed financieel beheer, van juiste informatievoorziening en van goed werkende beveiliging van informatie. Onze oordelen over de beleidsresultaten, bedrijfsvoering en financiële informatie zijn positief.

Er is nog aandacht nodig voor de informatiebeveiliging en voor het inkoopbeheer. Bij de informatiebeveiliging gaat het vooral om het verder uitwerken van risicoanalyses. Door de geringe personele capaciteit worden de voorgenomen acties nu niet altijd gerealiseerd. Bij het inkoopbeheer is het van belang een eenduidige werkwijze voor de controle van de inkoopfacturen te hanteren.

Verder in het rapport
In de volgende hoofdstukken werken wij bovenstaande conclusies verder uit:
- Beleidsresultaten (hoofdstuk 3): wij zijn van oordeel dat de beleidsinformatie deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.
- Bedrijfsvoering (hoofdstuk 4): evenals vorig jaar zijn er geen onvolkomenheden in de bedrijfsvoering. Zoals hierboven geschetst, vragen we wel aandacht voor de informatiebeveiliging en het inkoopbeheer.
- Financiële informatie (hoofdstuk 5): wij zijn van oordeel dat de financiële informatie rechtmatig en getrouw tot stand is gekomen. Er zijn geen overschrijdingen van de tolerantiegrenzen.
- Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer (hoofdstuk 6) .

2 Feiten en cijfers

Onder het begrotingshoofdstuk III vallen drie begrotingen met een eigen beheerverantwoordelijkheid. Het gaat om:

- het Ministerie van AZ (IIIA);
- het Kabinet van de Koning (IIIB);
- de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (IIIC).

Het Ministerie van Algemene Zaken verzorgt ook de bedrijfsvoering van de begroting van de Koning (I).

De uitgaven van Hoofdstuk III in totaal betreffen 0,02% van de totale rijksuitgaven.
De uitgaven en verplichtingen van het Ministerie van AZ (IIIA), zijn het meest omvangrijk en zijn in onderstaande tabel opgenomen.

Tabel Ministerie van AZ (IIIA) in cijfers (x miljoen euro)

	2013	2014	2015
Verplichtingen	55,1	62,1	50,7
Uitgaven	55,8	56,1	57,0
Ontvangsten	6,6	4,0	4,3
Fte's	358	346	347

De afname van het bedrag aan verplichtingen in 2015 komt door het anders dan voorgaande jaren omgaan met de regelgeving voor het moment van administreren van de verplichtingen.

Het Kabinet van de Koning (IIIB) heeft in 2015 uitgaven gedaan voor € 2,4 miljoen, is voor hetzelfde bedrag verplichtingen aangegaan en had € 2,4 miljoen aan ontvangsten (de uitgaven worden doorbelast aan de Koning, begrotingshoofdstuk I, artikel 3).
Bij de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (IIIC) waren de uitgaven en verplichtingen € 1,3 miljoen, de ontvangsten waren € 0,07 miljoen.

Het Ministerie van AZ heeft een baten-lastenagentschap: de Dienst Publiek en Communicatie.
De grootste taak van dit agentschap is het verzorgen van de informatie van de Rijksoverheid.
De baten bedroegen in 2015 € 90,3 miljoen, de lasten € 89,5 miljoen.

3 Beleidsresultaten

Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag.

3.1 Oordeel totstandkoming beleidsinformatie

De beleidsinformatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van AZ is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

4 Bedrijfsvoering

Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering. We geven een oordeel over de bedrijfsvoering en de informatie over de bedrijfsvoering die de minister in het jaarverslag verstrekt.

4.1 Oordeel bedrijfsvoering

De onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van AZ, het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten voldoen in 2015 aan de gestelde eisen.
Het laatste jaar dat er bij het ministerie sprake was van een onvolkomenheid was 2012 (voor informatiebeveiliging). Sinds 2013 zijn er geen onvolkomenheden meer geconstateerd. Het ministerie heeft de bedrijfsvoering ‘in control’. We vragen nu alleen nog aandacht voor het verbeteren van de informatiebeveiliging en het inkoopbeheer.

4.2 Aandachtspunten

4.2.1 Informatiebeveiliging: ambities uit 2015 niet gerealiseerd

In 2015 zijn door het Ministerie van AZ niet alle ambities op het terrein van de informatiebeveiliging gerealiseerd. Alle kritieke systemen zijn geïnventariseerd en er is een quick scan uitgevoerd. De basisinfrastructuur is op orde. Voor vijf van de acht als kritiek benoemde systemen wordt nog onderzoek gedaan om na te gaan in hoeverre de huidige processen voldoen aan alle verdere voorschriften en er wordt bij vier van de acht systemen nog gewerkt aan risicoanalyses.

De secretaris-generaal van het ministerie heeft op 11 februari 2016 verklaard dat het ministerie ‘in control’ is ten aanzien van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR 2007). Hij noemde daarbij dat niet alle ambities van het jaar 2015 zijn gehaald, maar dat de achterstanden bij de kritieke systemen in 2016 de hoogste prioriteit krijgen.

Met een relatief kleine bezetting geeft het ministerie uitvoering aan de beveiliging van de informatievoorziening bij het Ministerie van AZ. Het ministerie heeft ervoor gekozen het onderhoud en het beheer in eigen hand te houden. Bijzondere gebeurtenissen, zoals de aanslagen in Parijs zorgen door het jaar heen voor andere werkzaamheden voor de medewerkers van de betreffende afdeling, waardoor de nadere analyses van de kritieke systemen nog niet zijn afgemaakt.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister van AZ aan te zorgen voor voldoende capaciteit om de informatiebeveiliging op het afgesproken niveau van de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst te brengen en blijvend up-to-date te houden.

4.2.2 Inkoopbeheer: bijna op orde

In 2015 is gewerkt aan het verder op orde brengen van het inkoopbeheer. Het uitvoeren van het Toezichtplan en Interne Controleplan stond hierbij centraal. Deze werkzaamheden vinden plaats als onderdeel van de reguliere planning- en controlcyclus. Monitoring geschiedt via maandrapportages aan de bestuursraad en driemaal per jaar in het Audit Committee. In 2015 is er een spendanalyse opgesteld. Hiermee is het mogelijk om achteraf het niet-naleven van de EU-aanbestedingsregels en interne inkoopprocedures te signaleren en waar nodig maatregelen te treffen om herhaling te voorkomen.

Punt van aandacht blijft de naleving van de afspraken rond het verificatieproces van facturen. Alvorens facturen betaalbaar te stellen, dient te worden vastgesteld dat de factuur overeenkomt met de afgesproken prijs in het contract en dat de afgesproken prestatie is geleverd. Uit onze controle blijkt dat een eenduidige werkwijze hiervoor ontbreekt.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister van AZ aan te komen tot een eenduidige werkwijze voor het verstrekken van prestatieverklaringen en het achteraf goedkeuren van facturen. Vervolgens verdient het aanbeveling het naleven van de werkwijze te monitoren.

4.3 Oordeel totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

De totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van AZ is voor verbetering vatbaar. Er ontbreekt een procesbeschrijving waarin is aangegeven wie verantwoordelijk is voor de opstelling en oplevering van onderliggende documenten van de drie in het jaarverslag opgenomen bedrijfsvoeringsparagrafen (AZ, Kabinet van de Koning en Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten). Het dossier voor de bedrijfsvoeringsparagaaf bevat geen onderliggende documentatie en er is geen zichtbare afweging van wat wel en wat niet in de bedrijfsvoeringsparagraaf wordt gerapporteerd.

5 Financiële informatie

In dit hoofdstuk vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het jaarverslag.

We geven een oordeel over:

- de rechtmatigheid van de financiële informatie;
- de deugdelijke weergave van de financiële informatie;
- de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van de financiële informatie op artikelniveau.

Alle door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht op onze website.

5.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van Algemene Zaken voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

5.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De in de financiële overzichten opgenomen informatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van AZ is op totaalniveau rechtmatig. Wij geven ons oordeel onder voorbehoud van goedkeuring van de slotwetmutaties door de Staten-Generaal.

Voorbehoud slotwetmutaties

Het bedrag aan verplichtingen omvat in totaal € 30.000 aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 1 van de Verantwoordingsstaat van de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (IIIC). Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 30.000 aan overschrijdingen op hetzelfde begrotingsartikel 1. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële informatie mogelijk herzien.

5.1.2 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De in de financiële overzichten opgenomen informatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van AZ is op totaalniveau deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

5.1.3 Rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie. Wij hebben hierbij geen belangrijke fouten en onzekerheden geconstateerd in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van AZ.

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Algemene Zaken heeft op 19 april 2016 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie integraal weer. De volledige reactie staat ook op www.rekenkamer.nl/2015-az. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van AZ

De minister-president, minister van AZ, schrijft: ‘Met belangstelling heb ik kennis genomen van uw conceptrapport bij het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten.

Tot mijn genoegen constateert u geen onvolkomenheden. Zo stelt u vast dat de beleidsinformatie deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. Met betrekking tot de rechtmatigheid van financiële informatie heeft u geen belangrijke fouten en onzekerheden geconstateerd. Ook op het gebied van de bedrijfsvoering voldoen de door u onderzochte onderdelen aan de gestelde eisen.

Tot slot heeft u enkele aandachtspunten benoemd en aanbevelingen gedaan. Per onderwerp treft u hieronder mijn reactie aan.

Informatiebeveiliging
Ik herken de feiten in het rapport maar vind het tegelijkertijd van belang dit in perspectief te plaatsen. In het rapport lijkt het accent gelegd op de niet gerealiseerde acties. Feit is ook dat met een kleine bezetting veel resultaat is bereikt. Bij niet te voorziene omstandigheden wordt bewust afgewogen welke activiteiten prioriteit krijgen. Daarbij wordt altijd voor acties en projecten gekozen die het meest bijdragen aan het daadwerkelijk veiliger maken van het ministerie. Ik hecht eraan deze nuance mee te geven, zonder afbreuk te doen aan de overige feiten.

De aanbeveling te zorgen voor voldoende capaciteit om het ministerie op het niveau van de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR) te brengen en te houden neem ik ter harte. Geplaatst in de context van niet te voorziene activiteiten is het een inschatting wat voldoende capaciteit is. Recent is gestart hier op flexibeler wijze invulling aan te geven door capaciteit van Rijkswaterstaat in te zetten voor het uitvoeren van risicoanalyses. Het voornemen is om dit in 2016 verder uit te breiden. Feit is dat een kleine bezetting kwetsbaar is en blijft voor onvoorziene omstandigheden. Zelfs kleine zaken kunnen al voor grote effecten in de realisatie zorgen.

Daarom wordt vastgehouden aan de methode van een roadmap voor de BIR, in combinatie met een plan-do-check-act-cyclus.

Inkoopbeheer
Uw aanbeveling met betrekking tot het inkoopbeheer wordt opgevolgd. In 2016 zal er een aanscherping plaatsvinden op het “licht regime van verificatie”. Gestreefd wordt naar een uniforme werkwijze waarop prestatieverklaringen worden verstrekt.

Bedrijfsvoeringsinformatie
Er wordt ingezet op een verbeterde dossiervorming met betrekking tot de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.’

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister reageert positief op onze aanbevelingen. Wij blijven volgen of en in hoeverre er voldoende capaciteit beschikbaar komt voor het verder realiseren van de voorschriften uit de BIR.

Bijlage 1

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse Verantwoordingsonderzoek kijken wij naar de kwaliteit van de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan het parlement. Wij beoordelen ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek mondt uit in het afgeven van onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het rijk, die in het Financieel jaarverslag van het Rijk zijn opgenomen. De taken en bevoegdheden voor het Verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2001.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is erop gericht om vast te stellen:

- of de weergegeven financiële informatie klopt en de weergegeven financiële transacties rechtmatig zijn - dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere toepasselijke wettelijke regels;
- of de weergegeven (niet-financiële) informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering op goede wijze tot stand gekomen is;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2001 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie willen wij voldoen aan de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Wij onderzoeken niet iedere geldstroom tot in detail, maar hanteren een werkwijze die is gebaseerd op risicoanalyse. Wij maken optimaal gebruik van het controlewerk dat de Auditdienst Rijk voor de ministers verricht, en voeren daarnaast eigen controles uit.

Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat wij over belangrijke fouten en onzekerheden niet alleen op jaarverslagniveau in totaal, maar ook per begrotingsartikel kunnen rapporteren. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken wij kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen.

Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen we of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering
In ons onderzoek naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries beoordelen wij of het financieel beheer, het materieelbeheer en andere elementen van de bedrijfsvoering rechtmatig, ordelijk en controleerbaar zijn.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben wij een meerjarige aanpak ontwikkeld. Wij richten ons daarbij vooral op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen. Alle essentiële beheersmaatregelen ('key controls') binnen het financieel beheer onderwerpen we ten minste eens in de drie jaar aan onderzoek.

Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' dan wel een 'ernstige onvolkomenheid'. Daarnaast benoemen wij zaken die beter kunnen worden georganiseerd als aandachtspunt.

Onderzoek naar beleidsinformatie
Wij doen jaarlijks onderzoek naar een aantal beleidsthema's. Centraal staan hierbij de vragen of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren en of zij het parlement hierover voldoende informeren. Hiervoor gaan wij na:
- hoeveel geld aan het beoogde doel wordt besteed;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het met het geld beoogde doel wordt gerealiseerd;
- of het parlement in begroting, jaarverslag en andere kamerstukken voldoende wordt geïnformeerd.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website:
verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/over-dit-onderzoek/verantwoordingsdag.

Voorlichting
Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag
Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2016